

**Курлевский Иван Владимирович**

кандидат политических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Средне-Волжского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета  
юстиции (РПА Минюста России)

**Пальчикова Мария Валерьевна**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Средне-Волжского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета  
юстиции (РПА Минюста России)

## **ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

**Аннотация:**

*Статья посвящена вопросам ответственности за нарушение прав человека на бесплатное и доступное образование, предусмотренное Конституцией РФ. Показаны проблемные аспекты надзора за соблюдением законодательства в образовательной сфере, в области охраны труда. Путем анализа современной ситуации в сфере образования обозначены наиболее часто совершаемые правонарушения, проблемы и тенденции их выявления. Рассмотрена существующая практика по делам о поборах в школах России и иных нарушениях прав учащихся в системе среднего образования. Обрисована проблема неадекватной политики государства в отношении правил проведения ЕГЭ и объемов ответственности, к которой привлекаются учителя в связи с их нарушением. Разработаны рекомендации, нацеленные на совершенствование механизма выявления правонарушений, связанных с поборами в школах, а также смягчение ответственности за несоблюдение правил проведения ЕГЭ.*

**Ключевые слова:**

*право на образование, поборы в школах, добровольные взносы, правила проведения ЕГЭ, административная ответственность.*

**Kurlevsky Ivan Vladimirovich**

PhD in Political Science, Assistant Professor,  
State and Legal Subjects Department,  
Middle Volga Institute, branch of All-Russian State  
University of Justice (Russian Law Academy of  
the Ministry of Justice of the Russian Federation)

**Palchikova Maria Valeryevna**

PhD in Law, Assistant Professor,  
State and Legal Subjects Department,  
Middle Volga Institute, branch of All-Russian State  
University of Justice (Russian Law Academy of  
the Ministry of Justice of the Russian Federation)

## **PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF EDUCATION**

**Summary:**

*The article deals with the responsibility for violation of human rights to free and accessible education stipulated by the Constitution of the Russian Federation. In particular, the problematic aspects of law enforcement in education and labor protection is considered. By analyzing the current situation in the field of education, the authors identify the most frequently committed offenses, problems and trends in their detection. The study reviews the existing practice in exaction at Russian schools and other violations of students' rights in the secondary education system. The article examines the problem of an inadequate state policy with regard to the rules of conducting the Unified State Exam, and the scope of responsibility that should be held by the teachers in case of their violation. The research resulted in recommendations to improve the detection of offenses related to exaction at schools, as well as to reduce the responsibility for non-compliance with the rules of the Unified State Exam.*

**Keywords:**

*right to education, exaction at school, voluntary contributions, rules for conducting the Unified State Exam, administrative responsibility.*

Образование связано со всеми сферами общественной жизни и представляет собой сложный изменяющийся механизм, занимающий важное место в системе ценностей современного человека. Нарушения законодательства в сфере образования прежде всего ущемляют права человека и гражданина, так как право на образование является конституционным правом человека. Именно поэтому выявление и устранение фактов нарушения прав, свобод и охраняемых законом интересов учащихся, педагогов и самих образовательных организаций является приоритетным направлением государственной политики.

Важность контроля за соблюдением образовательных прав граждан подчеркивается не только в развивающихся, но и в развитых странах, где эти права нарушаются значительно реже. Так, преподаватели Гарвардского университета М.Л. Эспиноза и Ш. Воссю утверждают, что права на образование «утверждаются», «подтверждаются» и «отрицаются» не только по законодательным и правовым каналам, но и через развивающийся спектр образовательной деятельности, встроенной в повседневную жизнь. Они полагают, что сущность образовательных прав состоит в самой идее о том, что положительный образовательный опыт, связанный с обучением, есть право человека, независимо от его социального или правового статуса [1, p. 285].

Современное состояние сферы образования в России может быть оценено как критическое, что во многом обусловлено характером государственной политики в этой области. При этом и в настоящее время, и на протяжении всей истории современной России образовательные права граждан постоянно попираются. В частности, это происходит в связи с недостаточным финансированием сферы, а также с желаниями должностных лиц использовать свое положение в корыстных целях. Однако если хищения государственных средств регулируются уголовным законодательством, то поборы в школах и создание иных препятствий к получению образования влекут за собой административную ответственность.

Надзор в сфере образования является одной из наиболее проблемных и развитых сфер в системе надзорной деятельности органов прокуратуры РФ. Образовательные органы власти не осуществляют надзор за исполнением законодательства в школах, а лишь проводят оценку качества предоставляемых образовательных услуг [2, с. 79].

Наиболее серьезной проблемой являются поборы в учебных организациях среднего образования. Вторая проблема – неадекватно высокие санкции в отношении учителей, нарушивших правила проведения аттестаций и экзаменов, в частности ЕГЭ.

Поборы уже давно стали обыденностью, и родители учащихся из-за низкого уровня правового сознания и культуры никогда не противились таким явлениям. Почти во всех школах России каждое родительское собрание производится сбор денег на нужды школы (ремонт класса, спортзала, покупка оборудования и т. д.). В последнее время расследование таких правонарушений стало проводиться более активно, но не в связи с повышением эффективности деятельности государственных органов надзора, а вследствие того, что молодое поколение обладает более высоким уровнем правовой культуры и именно ученики стали обращаться в органы прокуратуры для пресечения таких нарушений, предусмотренных ст. 5.57 КоАП РФ.

К сожалению, статистическая информация по совершаемым административным правонарушениям в России не собирается, в связи с чем нельзя точно выявить тенденции пресечения и роста совершения каких-либо правонарушений. Однако даже исходя из новостных хроник можно сделать вывод, что выявление таких правонарушений – это тенденция последних 3–4 лет.

Так, с 2010 по 2015 г. согласно судебной практике, опубликованной на портале sudact.ru, было вынесено всего 76 судебных решений первой инстанции, а за период с 2015 по 2017 г. – 221 судебное решение по первой инстанции, из которых 133 с января по июнь 2017 г. Такая тенденция обусловлена тем, что с 2013 г. данная проблема стала широко освещаться в газетах местного значения. В большинстве случаев в прокуратуру обращались именно ученики, а не родители или учителя.

Тенденция, которая сегодня начинает формироваться в обществе и правоприменительной практике, способна практически искоренить проблему поборов в школах. Но должностные лица и органы прокуратуры до сих пор не начали осуществлять целенаправленный надзор за данной деятельностью.

Однако есть случаи, в которых возникают трудности с привлечением виновных должностных лиц к ответственности. Так, один из первых громких инцидентов произошел в Чувашии в 2014 г. Директор школы собирал деньги с родителей на ремонт, на его незаконные действия была подана жалоба в прокуратуру, по результатам проверки лицо было привлечено к ответственности. Оспаривая решение суда, директор школы дошла до Верховного суда РФ, который отменил решение судов низших инстанций в связи с тем, что в уставе школы указано: источником формирования ее имущества и финансовых ресурсов могут быть средства добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц [3].

Таким образом, появился опасный прецедент, основанный только на документальной базе, что является, на наш взгляд, не полностью обоснованным. В рассматриваемых делах чаще всего на родителей оказывается давление, что можно рассматривать как превышение полномочий должностным лицом.

Рассматриваемые случаи должны всегда тщательно проверяться, поскольку для квалификации правонарушения необходимо установить факт того, что на те же нужды, на которые были собраны деньги родителей учащихся, не были выделены или потрачены деньги из бюджета образовательной организации. Это в свою очередь влечет наступление уже уголовной ответственности.

Возможность собирать добровольные платежи для нужд школы является допустимой, однако недопустимо осуществлять сбор средств по инициативе образовательной организации. Кроме того, должен осуществляться сбор не наличных денег, а поступлений на расчетный счет организации. Таким образом удастся исключить возможность хищения собранных денежных средств. Такие инициативы, как постройка стадиона, бассейна, а тем более ремонт классов и закупка нового оборудования, должны финансироваться из бюджета организации, а не за счет денег родителей.

Широко нарушается право на общедоступное образование в отношении всех детей, которые имеют статус лиц с ограниченными возможностями, вызванными проблемами опорно-двигательной системы. На наш взгляд, такие дети должны учиться вместе с другими детьми, однако сегодня даже в целом районе города может не быть ни одной школы, оборудованной с учетом потребностей таких лиц. Если говорить о сельских школах, то на их ремонт и модернизацию в связи с малочисленностью учащихся выделяется еще меньше средств, в связи с чем необходимые условия там также отсутствуют. Но в этом нарушении конституционных прав граждан нельзя выявить вину должностных лиц образовательных организаций, поскольку оснащение школы всем необходимым оборудованием является дорогостоящей процедурой, финансировать которую обязано государство.

В сфере образования есть и иные правонарушения, за которые возможно привлечение ответственных лиц к административной ответственности. Речь идет о правонарушениях, предусмотренных ст. 19.30 КоАП РФ. Так, частью 4 статьи предусмотрена ответственность за нарушение правил проведения государственных итоговых аттестаций, самой масштабной из которых является ЕГЭ. На наш взгляд, штрафные санкции, как в принципе и контроль в этой области, являются чрезмерными и во многом законодательно необоснованными. Дело в том, что учителя, которые обязаны принимать участие в проведении ЕГЭ, в абсолютном большинстве случаев осуществляют это без дополнительной оплаты труда, и при этом даже без дачи своего согласия, не говоря уже о проявлении личной инициативы. Учителей обязывают участвовать в процедуре проведения ЕГЭ, что по смыслу трудового законодательства является нарушением. Многие из учителей, зная о широком спектре нарушений, за которые они могут быть привлечены к ответственности в ходе проведения ЕГЭ, не хотят принимать участие в организации этой процедуры, даже в случае осуществления справедливой оплаты труда.

Проблема состоит в том, что учителя, а также организаторы несут ответственность не только за личное нарушение правил проведения ЕГЭ, но и за то, что не смогли предотвратить нарушения, совершаемые учениками на экзамене. При этом и организаторы, и учителя несут ответственность за то, что их обязали участвовать в процессе, в котором они участвовать не хотели, что, согласно законодательству РФ, возможно только по решению судебных органов власти.

Нарушения законодательства РФ, которые возможны в процессе процедуры проведения ЕГЭ, многочисленны. За них предусмотрены очень высокие санкции, которые не соответствуют характеру совершенного правонарушения. Так, в 2015 г. во время сдачи экзамена в одной из школ было обнаружено 68 шпаргалок по истории и учебник по биологии для 10–11-х классов средней школы [4]. В результате за нарушение правил учениками организаторы были привлечены к ответственности согласно ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ [5].

Но существуют и положительные моменты. К учителям, несмотря на то что они не являются должностными лицами, применяются ограничения категории «конфликт интересов».

Категория «конфликт интересов» применительно к государственным и муниципальным служащим используется уже давно. Из ныне действующих законодательных актов она закреплена в федеральных законах от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии с п. 33 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [6], под конфликтом интересов в сфере образовательных отношений (в терминологии законодателя – «конфликт интересов педагогического работника») понимается ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами учащегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся.

Несмотря на очевидные различия правового положения педагога и государственного или муниципального служащего, в основу применения к педагогическим работникам антикоррупционного ограничения – «конфликта интересов» – обоснованно положен критерий публичного статуса.

В 2017 г. в Адыгее в одной из школ Тахтамукайского района учащаяся Заиру Паранук лишили золотой медали. Причиной послужило вскрытие факта о том, что в школе, где школьница сдавала один из предметов, ее мама – Светлана Паранук, руководитель районного управления образования, находилась в числе организаторов ЕГЭ вне аудиторий. По словам учеников, было выявлено, что знания и активность девушки в учебной деятельности не являлись отличными. Публично выраженное недовольство одной из выпускниц побудило провести проверку по поводу незаслуженно врученной золотой медали. Чиновницу уволили с поста руководителя районного

управления образования, сейчас Следственный комитет проводит проверку по данному факту (по материалам сетевого издания «РИА Новости»).

На наш взгляд, такие правонарушения должны предаваться широкой огласке, чтобы предупредить случаи влияния родителей – чиновников в сфере образования на результаты экзаменов их детей. К сожалению, такие нарушения законодательства выявляются редко.

Но и конфликт интересов, который во многих ситуациях очевиден, часто не выявляется и не проверяется со стороны уполномоченных органов. Речь прежде всего идет о проведении ЕГЭ в деревенских сельских школах, где в связи с ограниченными трудовыми ресурсами школ и малой численностью населения возникает ситуация, когда выпускники могут приходиться родственниками организаторам или детьми друзей и хороших знакомых учителей. Общественные наблюдатели также могут быть заинтересованы в сдаче экзамена отдельно взятыми детьми. Описанная проблема законодательно никак не урегулирована, и на сегодняшний день результаты ЕГЭ учеников сельской местности являются намного выше результатов учеников городских школ. Таким образом, складывается ситуация, когда законодатель с целью экономии денежных средств на проведение ЕГЭ намеренно не устраняет данную проблему. Решить ее можно путем привлечения для проведения ЕГЭ учителей с соседних субъектов либо из других районов в том же субъекте Федерации.

На основании проведенного исследования формулируем вывод о том, что образование – это одна из сфер, где существует множество нарушений законодательства, которые стали латентными и представляют собой обыденные явления для современной жизни общества. Данные правонарушения возникают из-за отсутствия регулирования проведения определенных процедур, таких как сбор добровольных платежей на нужды школ и проведение ЕГЭ. При этом правовое регулирование и практика привлечения к административной ответственности лиц, совершающих правонарушения в сфере образования, неэффективны.

На наш взгляд, для искоренения факта поборов в школах необходимо в связи с постановлением Верховного суда РФ по делу № 31-АД15-18, которое рассматривалось в статье, ввести обязательный надзор прокуратуры за выявлением нарушений в уставах школ не реже чем раз в три года. При этом следует законодательно урегулировать процедуру сбора добровольных платежей для нужд образовательной организации, которые не финансируются из бюджета. В сфере порядка проведения итоговых аттестаций, самой масштабной из которых является ЕГЭ, важно принять следующие меры:

1) урегулировать и тщательно контролировать порядок привлечения учителей к процедуре проведения ЕГЭ, ввести повышенную ответственность для руководителей образовательных организаций и сотрудников Министерства образования РФ за неоплату работы на ЕГЭ или привлечение учителей к процедуре проведения экзамена без их согласия;

2) смягчить штрафные санкции в отношении учителей и образовательных организаций за нарушения правил процедуры проведения экзамена;

3) для исключения случаев нарушения процедуры ЕГЭ в сельских школах привлекать в качестве организаторов экзамена учителей из других районов того же субъекта Федерации.

Введение перечисленных мер позволит обеспечить более эффективный механизм реализации прав граждан на бесплатное и доступное образование, а также снизить количество нарушений, ежегодно совершаемых в образовательной сфере.

### Ссылки:

1. Espinoza M.L., Vossoughi Sh. Perceiving Learning Anew: Social Interaction, Dignity, and Educational Rights // Harvard Educational Review. 2014. Vol. 84, no. 3. September. P. 285–313. <https://doi.org/10.17763/haer.84.3.y4011442g71250q2>.
2. Багуцкий Н.В., Квитова К.С. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере образования // Развитие науки и техники: механизм выбора и реализации приоритетов : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 2. Уфа, 2017. С. 77–81.
3. Постановление Верховного суда РФ по делу № 31-АД15-18 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.vsrp.ru/stor\\_pdf.php?id=1398812](http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1398812) (дата обращения: 10.06.2017).
4. Ответственность за нарушение правил проведения ЕГЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://alshei.bashkortostan.ru/presscenter/news/472039/> (дата обращения: 25.06.2017).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ.
6. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### References:

Bagutsky, NV & Kvitova, KS 2017, 'The prosecutor's supervision of compliance with educational legislation', *Razvitiye nauki i tekhniki: mekhanizm vybora i realizatsii prioritetov: sb. st. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.*, in 3 parts, part 2, Ufa, pp. 77-81, (in Russian).

Espinoza, ML & Vossoughi, Sh 2014, 'Perceiving Learning Anew: Social Interaction, Dignity, and Educational Rights', *Harvard Educational Review*, vol. 84, no. 3, September, pp. 285–313, <https://doi.org/10.17763/haer.84.3.y4011442g71250q2>.